

CA1  
Z2  
-69 Q 65



3 1761 11971107 5

**GOVERNMENT OF QUÉBEC**

**STATEMENT BY**

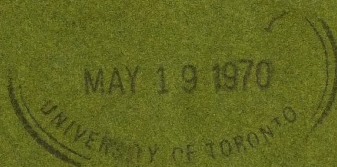
**THE HONOURABLE**

**JEAN-PAUL CLOUTIER**

**MINISTER OF FAMILY**

**AND SOCIAL WELFARE**

**AND MINISTER OF HEALTH**




*Canada 2 Conference*

**FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE**

**OF WELFARE MINISTERS**

**VICTORIA, OCTOBER 2 AND 3, 1969**





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119711075>

CA1 22 3  
69Q65

**GOVERNMENT OF QUÉBEC**  
**STATEMENT BY**  
**THE HONOURABLE**  
**JEAN-PAUL CLOUTIER**  
**MINISTER OF FAMILY**  
**AND SOCIAL WELFARE**  
**AND MINISTER OF HEALTH**



**FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE**  
**OF WELFARE MINISTERS**  
**VICTORIA, OCTOBER 2 AND 3, 1969**



## Introduction

This is my third Conference of Canadian Welfare Ministers. Between the first and second, a full year elapsed. Now, after less than nine months, we already feel the need to resume our discussions. This shortening of the interval between our meetings reflects the accelerated rate of change in the social problems confronting our governments.

I am happy to see you once more, Mr Munro, as well as our colleagues from various parts of Canada, and I take this opportunity to greet the new-comers to our deliberations. I am especially delighted at the opportunity this has afforded me — and the other members of the Québec delegation — to visit the Pacific coast and revel in its beauty. And I thank the Government of British Columbia for the warm welcome it has extended to those participating in this conference.

At our last two gatherings, I outlined the main factors underlying Québec's welfare problems. I also described the efforts made by the Québec Government to shape its policies to fit these problems, which we have sought to situate in the broader context of social policies applied in other parts of Canada. Even at the 1968 conference, the Québec Government emphasized the need to set up suitable machinery to handle relations between our several governments in terms of inter-governmental co-operation based on a social welfare ministers' conference. Commendable progress has been made in setting up the necessary machinery. I hope that this striving for inter-governmental co-operation will yield positive results as exchanges between our governments increase in scope while fully respecting jurisdictional authority.

The difficulties facing Québec in the autumn of 1969 have undergone no essential change, nor have the means which my government expects to use in overcoming them. What has changed is the seriousness of these difficulties



and the urgency of their solution. I have already alluded to the welfare problems with which we must deal and which are included within the wider frame of reference of the socio-economic situation in Québec and certain other parts of Canada. These problems are under-employment; difficulty in adapting manpower to the contemporary labour market; the continued low income earned by certain sectors in the population and constantly depreciated by rising prices; the degree of social dependency.

Yet unemployment, both structural and cyclical, occasioned by the lack of jobs and the increasing number of inadequately trained workers, is leading to a constant growth in the number of assistance recipients. Even if the rate of creation of new jobs would seem to be higher this year than last, total unemployment remains disturbing.

Moreover, the anti-inflation policies adopted by the federal government, whose aims were indeed imposed by the need to ensure economic stability in certain parts of the country, will almost certainly lead to increased unemployment in Québec.

In the light of our studies and of experience gained from the numerous decisions reached by the Québec Government in the social action field — especially in social aid — we have been able to define more sharply the direction in which we wish to move. During the present conference, we wish to take a more definite position than ever before on welfare policies as seen in the broader context of manpower as well as social and economic policies. The purpose of this paper is to make clear our views on this subject.

#### **The direction in which the government is moving with regard to social policies**

In recent years, the Québec Government's general objective may be summed up as a major effort to improve

social conditions among its people. Let us summarize this objective.

We seek an improvement of social organization to enable various groups to meet their basic needs within the mainstream of social life. We seek a development of the whole range of social security programmes aimed at prevention and rehabilitation so that they may allow us to reach our goal without giving up the essentially residual function of social aid. Indeed, necessary as they are, our outlays for public assistance must not, in our opinion, pre-empt resources which might be used for other aspects of Québec's social and economic development.

Many difficulties confront us in our efforts to attain our social policy objectives. Some are directly occasioned by the increase in recipients, others by difficulty in co-ordinating policies and programmes differently conceived and executed by different orders of government. Once again we insist that, under present circumstances, the rational use of resources available to us is an obligation which we cannot evade. With your indulgence, I shall now give a brief outline of the problems we encounter in our fight against poverty, stressing the importance of giving true weight to the interdependence we have found to exist between various social aid and social security policies.

Let us make clear at the outset that the traditional function of social assistance — providing income for people whose essential characteristic was that of remaining permanently detached from the labour market — becoming relatively less important. This change is probably the result of several factors, among them the extension of other social security programmes such as the introduction of the guaranteed income supplement for aged persons and the Pension Plan for the retired and their survivors.

If social aid is gradually taking on a residuary nature for persons permanently withdrawn from the labour market,



the opposite is true for other groups. Indeed new recipients are mainly to be found among people forced out of the working population, yet who could re-enter the labour market if the employment level were higher and manpower utilization conditions better. In addition, it would seem that social changes which have taken place during the last decade have markedly affected the popular attitude towards social dependency. To put it bluntly, we must accept the fact that many see nothing unusual in living at the expense of the community over long periods of time.

Viewing the social assistance and security programmes in Canada as a whole, we find serious inconsistencies, the burden of whose consequences is borne by welfare recipients and, in all likelihood, by other groups among our people. This want of co-ordination is to be found as much in programmes dispensing cash payments as in those rendering services.

Thus family allowances cannot be arbitrarily dissociated from other social assistance and security measures if the object is to come as close as possible to a real policy of family income maintenance. In Québec, family responsibilities constitute one of the main reasons for poverty. Hence the present structure of the federal family allowance programme, which is not directed to the needs of large families, is inadequate to help them meet their obligations. They therefore appeal to social assistance. This is why the Québec family allowance programme — conceived as complementary to the federal programme — has placed its stress on the needs of large families with modest incomes.

Moreover, we have maintained that the sums distributed in Québec as federal family allowances should be transferred from one order of government to the other and that a new scale of payments should then be worked out befitting the needs of our people.

Speaking more generally, we wish to point out that, within the limit of her means, Québec has already done



a good deal to bring unity and coherence to her social security policies. Not only have we enacted legislation on family allowances, but I hope that the many legal provisions on which our public assistance programmes are based will be superseded by the general social aid bill now before the National Assembly.

This bill makes need the sole criterion in establishing the eligibility for help of persons who are without means of subsistence and not working. Going even further, it will provide aid for persons receiving income from employment, when such aid is absolutely necessary for prevention or rehabilitation purposes. However, certain sections in the bill are designed to encourage applicants or recipients to accept work or take training courses.

The main lines of Québec's social policies, which I have just reviewed and which are now embodied in the Québec Family Allowances Act and the proposed Social Aid Act, tend in the direction of the objectives which President Nixon set before the American people and Congress: to ensure the maintenance of a minimum income in such a way as to encourage citizens to work to provide their own needs. The differences between Québec's policies, expressed in terms of family allowances and social aid, and these American goals, are found primarily in the means selected. I am not trying to imply that the problems are the same in the U.S.A. and Québec. On the contrary — need it be said? — Québec's cultural, economic and social background is peculiarly her own.

On another level, the partial overlapping of applicants for unemployment assistance and insurance is a source of difficulty for our services and, above all, for the unemployed. For instance, because of differences in the basic principles underlying each programme and the absence of organic administration links between them, it is impossible to recover directly, from one government to the other, funds advanced by social assistance to persons in receipt of unemployment insurance benefits. Such difficulties could be eliminated by

having individual authorities — responsible to their provincial governments — supervise the administration of both unemployment insurance and assistance programmes.

But the lack of integration between these two programmes is felt most acutely when it comes to planning and forecasting requirements for rehabilitation and prevention purposes. In fact, an individual seldom qualifies for unemployment assistance until his insurance benefits have been exhausted. Thus in most instances we are unable to take any action to rehabilitate and restore him to the labour market until he has been idle for several months.

Because of the differing jurisdictions involved in this process, nobody can forecast needs with the required accuracy. As a result, a start on rehabilitation measures frequently must be held up for lengthy periods which in themselves are sufficient to make it even more difficult to solve problems with which the unemployed have to contend.

Continuing in the area of rehabilitation and prevention, the programmes which provide for cash payments are not alone. Indeed, citizens still require a host of services, essential to round out the financial aid provided to the blind, the handicapped, the unemployable and even the employable. In addition — and it is here that the inter-dependence of programmes which render services and those which supply cash is most readily apparent — the quality and quantity of efforts expended to make welfare recipients self-supporting will to a large extent determine the level of future assistance costs.

Relations between social assistance and manpower services as they affect endeavours to get welfare recipients back to work are such that the population can be made to pay the price of the overlapping and lack of co-ordination which are characteristic of both policies and administrative structures as they now exist. The present network of manpower centres, both federal and provincial, entails costly



duplication. Within the Québec Government, we are becoming steadily more aware of the importance of joint action by manpower and social aid services. At both local and regional levels, the Family and Social Welfare Department's offices can count on receiving co-operation from Québec Manpower Centres in their efforts to rehabilitate assistance recipients and prevent social dependency.

One preventive measure has been in effect since 1965, when the Québec Government decided to systematize programmes whose purpose is to retrain as quickly as possible employees hit — or likely to be hit — by large-scale industrial layoffs. Without such retraining, these people stand in danger of swelling the ranks of welfare recipients.

To sum up, we in Québec take the view that the effectiveness of rehabilitation and prevention measures in the social assistance field depends on the coherence of social aid and security policies as well as on programmes administered on a decentralized basis; effectiveness also depends on systematic co-operation between social aid and manpower services and — equally necessary — health and psycho-social services.

While the interdependence of social policies raises serious problems, it should be borne in mind that economic conditions have much to do with determining the effectiveness of action taken under any social aid and security system. In fact, one important obstacle to maintaining the residuary function of social aid has to do with the economic situation itself. Unemployment and changes in labour markets can engender low incomes and economic insecurity which, in turn, aggravate instances of poverty and consumer debt. Finally, unfavourable economic conditions tend to add weight to the tax burden in poorer parts of the country, thus further increasing the difficulties which such regions encounter in creating conditions likely to attract the investments needed for growth.

The obstacles to keeping social aid performing a residuary role are not insurmountable. Our experience with the social assistance programme as well as the research being carried on by our services in this field support the belief that these obstacles could be overcome if governments are sufficiently determined to review their policies. As for Québec, we simply want to call to mind the optimism justified by the results expected from decentralization of programme administration on a regional basis, the extension of rehabilitation services and the progress made in effecting co-ordination between departments. However, before the full benefit of these efforts can be felt, they must be completed by co-operation at the intergovernmental level, which means improving the machinery for co-ordination and, of necessity, re-allocating functions and responsibilities among the various governments. As we showed earlier, the areas in which we can strive for the effectiveness which Canadians expect of us in social matters are essentially those which encompass the interdependency of policies and co-ordination in policy planning.

Let me emphasize that such co-operation must first be achieved in the formulation of programmes, then in their administration, if applicable. In fact, the important thing in a country which takes in regions whose problems may very well differ widely is to make certain that policies and legislation reflect common objectives, rather than seek coast-to-coast uniformity in laws, policies and programmes. In a timely reminder to delegates attending the last Federal-provincial Labour Ministers' Conference, the Honourable Maurice Bellemare, Minister of Labour and Manpower for Québec, pointed to "the danger of striving for too great a uniformity throughout the labour world where sociological factors such as culture, environment and regional economic context have such an important part to play". Moreover, in a television interview on September 5, 1969, the Honourable Bryce S. MacKasey, Labour Minister in the federal government, expressed agreement with that statement, saying that we might be wiser to confine ourselves to common objectives. The same reasoning can be applied in such spheres as social welfare. Even though it may be possible to bring about certain improvements affecting



Québec's policies alone, I believe we cannot do much more to achieve co-ordination and harmony without extending our efforts beyond the limit of means now available to the Government of Québec.

### **Directions in which Québec social policy is moving**

Without repeating the innovations mentioned above, I should like now to inform you of the main imperatives in Québec's social policy. I especially want to stress the modifications of existing programmes which hold out the greatest promise of demonstrably improving the effectiveness of social policy as a whole.

With regard to the allowances paid under diverse social programmes, some major reforms are imperative. To begin with, unemployment insurance, workmen's compensation and the pension plan benefits must be rationalized and brought into harmony if we wish to avoid having to supplement them in many cases with social assistance. In addition, we know that the vocational training allowances can prompt many people to register for this programme principally because the payments are higher than those received from other programmes or even, in some instances, higher than the income that can be earned by working.

In the field of rehabilitation, we intend to give priority to the vocational training and manpower services set up for welfare recipients. As well, we plan to continue to extend our programme of substituting work for welfare allowances and even of examining the possibility of reserving certain jobs for those receiving assistance. Moreover, these intentions are in perfect harmony with our desire to see health services given, with a certain priority, to welfare recipients in order to facilitate their reintegration into the labour market. Finally, the composition of the committees for retraining welfare recipients ought to be modified so as to ensure the participation of the government officials responsible for implementing diverse programmes in the fields of social assistance and security as well as manpower.

As for the endeavour to prevent social dependency, I again draw your attention to the necessity of restructuring the family allowances system and of exerting a concerted effort through improved manpower and psycho-social treatment services for the recipients of unemployment assistance. If vocational training allowances reached more of those receiving assistance, the number of welfare recipients would surely decrease, in both the short and long term.

Turning to economic policy, we believe that the expansion of regional development programmes should take place within a broader framework of diversification in over-all economic policy, monetary as well as fiscal. We note in passing that Canada's Finance Minister has already declared his government's interest in regionalizing economic policy.

These courses of action also require that everything possible be done to reduce the fiscal burden which weighs most heavily on the less fortunate parts of the country. Only in this way can they find the investment capital essential for economic and social development.

### **Machinery for intergovernmental co-operation**

Québec's pursuit of social policy objectives can be accomplished without causing any dislocation in intergovernmental co-operation. To us, co-operation appears especially urgent in the planning and elaboration of policy.

In January of this year, I specified that "it would be important to set up a certain number of intergovernmental co-operation mechanisms: a Continuing Intergovernmental Conference of Welfare Ministers, possibly including ministers from other departments involved in social development; communications between this Conference and advisory bodies on which provincial representation would be in the majority; appointment of specialized intergovernmental committees;



establishment of a Canadian Council of Provincial Welfare Ministers with a permanent secretariat". It seems that we have made rapid progress in this direction.

During the day, we shall hear reports from committees which we set up at our last meeting. These committees have done as thorough a job, as was possible within the limited time available to them. Not only were officials of the Family and Social Welfare Department attached to different working groups, but I also arranged for an important study already carried out in Québec on the cost of social assistance to be put at the disposal of the study group concerned with this question. We shall shortly discuss the progress made by these groups and the possible extension of their mandate. I wish to indicate right now that Québec is in favour of continuing this work. I should also like to see a secretariat set up for the Canadian Council of Welfare Ministers.

Before leaving the subject of intergovernmental co-operation, I should like to make some comments on the difficulties that stem from consultation procedures which may well be described as "too little and too late" and then inform you of Québec's present intentions in this respect.

We favour the greatest possible participation in the field of social planning. Like any such body, the Commission of Inquiry on Health and Social Welfare has called for briefs from interested organizations; however, it has also resorted to certain new techniques such as setting up committees representing sections of the public and subjecting their proceedings to thorough study. In addition, the reports of this Commission were published almost immediately after their submission to the government. I have followed the same procedure with work carried out within the Family and Social Welfare Department. As soon as it was available, the social assistance cost analysis was sent to all my Canadian colleagues. I am likewise preparing to make known a position paper on family allowances. I hope that the federal government will adopt the same line of conduct with studies it has done on the subject.

Finally, I should like to express my hope of being able to meet with the federal Minister to discuss Québec's measures in social security, welfare and health as well as problems presented by federal policies and programmes in their application to Québec.

## **Conclusion**

In conclusion, I should like to recall a point already made about the importance of taking financial and economic priorities into account in developing a social policy. In this regard, Québec's approach has been as responsible as possible. It has been the aim of our policy to support Québec's efforts in the field of education and to avoid the introduction of new programmes entailing considerable expenditures whose inflationary effects could be foreseen as early as 1966. This is why Québec found it important to delay its health insurance programme. The new social security programmes which were adopted, that is, family allowances and the pension plan, added very little to the burden of public spending in Québec since they are financed either by contributions or by withdrawal of tax exemptions in the case of the family allowance.

Secondly, let me express our feeling that the objectives which I have developed here seem to us completely compatible with those sought by the federal government and the other governments in Canada. This does not mean these common objectives should necessarily give rise to uniform measures. On the contrary, it may be asked in all seriousness if it is not rather through policies which, though differing at times, provide adequate solutions to Québec's problems that we can attain the social and human objectives which we share with the rest of the country. This is one of the reasons we are naturally anxious to reaffirm our will to discharge, within the framework of Québec's constitutional prerogatives, our obligations in the field of social security and manpower programmes. In this matter, our positions correspond rather well with the present trend in the American government as recently expressed by President Nixon in his speech on the



welfare crisis: "For a third of a century, power and responsibility have flowed toward Washington — and Washington has taken for its own the best sources of revenue.

"We intend to reverse this tide, and to turn back to states a greater measure of responsibility — not as a way of avoiding problems, but as a way of solving problems. Along with this should go a share of federal revenues".

As I have made clear throughout this brief, the Government of Québec has put forth all the necessary efforts to fulfil its responsibilities subject to the means at its disposal and within the limits of its constitutional powers.









cours sur la crise du bien-être: «For a third of a century, power and responsibility have flowed toward Washington — and Washington has taken for its own the best sources of revenue. We intend to reverse this tide, and to turn back to states a greater measure of responsibility — not as a way of avoiding problems, but as a way of solving problems. Along with this should go a share of federal revenues».

Comme je vous l'ai exposé tout au long de ce mémoire, le gouvernement du Québec, pour sa part, a fait tous les efforts nécessaires pour remplir ses responsabilités dans le contexte des moyens à sa disposition et dans le cadre de l'exercice de sa compétence constitutionnelle.

vernement fédéral adoptera la même ligne de conduite dans le cas des études qu'il a lui-même faites sur le sujet.

En dernier lieu, je voudrais vous signaler que j'espère pouvoir rencontrer le ministre fédéral pour discuter des mesures de sécurité sociale, de bien-être et de santé au Québec ainsi que des problèmes que posent les politiques et les programmes fédéraux dans leur application au Québec.

## Conclusion

Pour conclure, un premier point que je voudrais rappeler est celui de l'importance des priorités financières et économiques dans le développement de la politique sociale. La politique du Québec sur ce plan a été aussi responsable que possible. Elle a visé à soutenir les efforts du Québec sur le plan de l'éducation et a évité l'introduction de nouveaux programmes impliquant des dépenses considérables et dont les effets inflationnistes pouvaient déjà être prévus dès 1966. C'est pourquoi le Québec trouvait important de retarder le programme d'assurance maladie. Sur le plan de la sécurité sociale, les nouveaux programmes, soit ceux des allocations familiales et du régime des rentes, n'ont accru que très faiblement le fardeau des dépenses publiques au Québec. Ces derniers ont été financés, soit par la voie de cotisations, soit par la voie du retrait des exemptions fiscales dans le cas des allocations familiales.

Permettez-moi, en second lieu, de vous faire part de notre sentiment que les objectifs que j'ai développés dans ce mémoire nous paraissent tout à fait compatibles avec ceux poursuivis par le gouvernement fédéral et les autres gouvernements du Canada. Il ne faut pas en conclure que ces objectifs communs doivent nécessairement se traduire par des mesures uniformes. Au contraire, on peut même se demander très sérieusement si ce n'est pas plutôt des politiques parfois différentes mais correspondant adéquatement aux problèmes du Québec dans notre cas, que nous pourrions atteindre les objectifs sociaux et humains que nous partageons avec le reste du pays. C'est une des raisons pour lesquelles, dans le cadre des prérogatives constitutionnelles du Québec, nous tenons évidemment à réaffirmer notre volonté de remplir nos responsabilités dans le domaine des programmes de la sécurité sociale et de la main-d'œuvre. Sur ce plan, les positions du Québec correspondent assez bien aux orientations actuelles du gouvernement américain telles qu'exprimées récemment par le président Nixon lors de son dis-



seraient majoritairement représentées; la mise sur pied possible d'un Conseil canadien des ministres provinciaux du Bien-Être doté d'un secrétariat permanent». Il m'apparaît que nous avons fait des progrès rapides dans cette voie.

Au cours de la journée, nous entendrons les rapports des comités que nous avons formés lors de notre dernière rencontre. Les travaux de ces comités se sont poursuivis avec profit même si le temps qui a pu leur être consacré n'a pas été suffisant. Pour ma part, non seulement les fonctionnaires du ministère de la Famille et du Bien-Être social se sont joints aux différents groupes de travail, mais j'ai aussi fait en sorte qu'une étude importante déjà effectuée au Québec sur les coûts de l'assistance sociale soit mise à la disposition du groupe d'études qui se préoccupe de cette question. Nous discuterons tout à l'heure du progrès accompli par ces groupes de travail et de la prolongation possible de leur mandat. Dès maintenant, je veux indiquer que le Québec est favorable à ce que les travaux se poursuivent. Je serais aussi favorable à la mise sur pied d'un secrétariat d'un conseil canadien des ministres du bien-être.

Avant de laisser ce sujet de la coopération intergouvernementale, je voudrais faire quelques commentaires sur les difficultés que peut poser une trop grande imperméabilité de la planification sociale ainsi que vous faire part des nouvelles intentions du Québec dans ce domaine.

Notre conception en matière de planification sociale est de favoriser la plus grande participation possible dans ce domaine. La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social a, comme toute commission, reçu des mémoires de tous les organismes d'en présenter; cependant, elle a aussi recouru à certaines techniques nouvelles comme la mise sur pied de comités d'experts populaires dont la trame des délibérations a fait l'objet d'une étude approfondie. De plus, les rapports de cette Commission ont été publiés presque sans délai dès qu'ils ont été présentés au gouvernement. J'ai procédé dans le même sens dans le cas de travaux internes réalisés par le ministère de la Famille et du Bien-Être social. Dès qu'elle fut disponible, l'étude sur les coûts de l'assistance sociale a été transmise à tous mes collègues canadiens. Je me prépare d'ailleurs à faire connaître une étude importante sur l'orientation de la politique d'allocations familiales. J'espère que le gou-

sistes doit être modifiée de façon à y assurer la participation des fonctionnaires responsables de l'exécution des divers programmes d'assistance, de sécurité sociale et de main-d'oeuvre.

Au plan de la prévention de la dépendance sociale, j'attire à nouveau votre attention sur la nécessité de restructurer les allocations familiales et d'exercer une action concertée auprès des bénéficiaires d'assistance chômage, tant au plan des services de main-d'oeuvre qu'au plan du traitement psychosocial. Des allocations de formation professionnelle distribuées à une plus large partie de la population assistée aurait pour résultat, à court et à moyen terme, une diminution de la population des assistés sociaux.

Au chapitre de la politique économique, nous croyons que l'extension des programmes de développement régional devra en toute nécessité s'intégrer dans une diversification plus grande de la politique macro-économique, tant monétaire que fiscale. Signalons en passant que le ministre des Finances du Canada a déjà fait état de l'intérêt que son gouvernement porte à cette régionalisation des politiques économiques.

Ces moyens d'action requièrent, en outre, que l'on mette tout en oeuvre pour réduire le fardeau fiscal qui pèse plus lourdement sur les parties les moins favorisées du pays. C'est seulement ainsi que ces dernières pourront répondre aux impératifs qui sont les leurs sur le plan des investissements aux fins de développement économique et social.

### **Les mécanismes de coopération intergouvernementale**

La poursuite des objectifs du Québec en matière de politique sociale peut se réaliser sans impliquer aucune brèche à la coopération intergouvernementale. Pour nous, c'est avant tout au niveau de l'élaboration des politiques et de la planification que cette coopération apparaît comme nécessaire.

Au mois de janvier de cette année, je précisais qu'il était important « d'établir un certain nombre d'instruments de coopération intergouvernementale : une conférence permanente intergouvernementale des ministres du Bien-être social et peut-être d'autres ministères associés au développement social ; la formation de comités intergouvernementaux spécialisés ; l'établissement de relations entre cette conférence et des organismes de conseil où les provinces

la culture, le milieu, le contexte économique régional jouent un grand rôle». D'ailleurs, lors d'une entrevue télévisée, en date du 5 septembre 1969, l'Honorable Bryce S. MacKasey, ministre fédéral du Travail, s'est dit d'accord avec cette déclaration en soulignant qu'il serait peut-être plus sage de nous limiter à des objectifs communs. Le même type de raisonnement peut se faire pour des domaines tel que le bien-être social. Même si certaines améliorations peuvent être faites dans le seul cadre des politiques du Québec, je crois qu'il est impossible d'aller beaucoup plus loin si les efforts de coordination et d'harmonisation ne débordent pas le champ des moyens actuels à la disposition du gouvernement du Québec.

### **Les lignes de force du développement de la politique sociale au Québec**

Sans revenir sur les innovations mentionnées plus haut, je voudrais maintenant vous faire part des lignes de force de la politique sociale du Québec. Je désire insister tout spécialement sur les modifications aux programmes existants qui, concrètement, seraient susceptibles d'accroître fortement l'efficacité de l'ensemble de la politique sociale.

Pour ce qui est des prestations versées dans le cadre des divers programmes sociaux, quelques réformes majeures s'imposent. D'une part, la rationalisation et l'harmonisation des prestations d'assurance-chômage, des accidents du travail et du régime des rentes sont nécessaires si nous voulons éviter que l'assistance sociale, dans de nombreux cas, continue à s'ajouter à ces prestations. D'autre part, il nous faut faire attention au fait que les allocations de formation professionnelle peuvent inciter nombre de personnes à s'inscrire à ce programme pour la principale raison que les dites prestations ou sont plus élevées que celles versées par d'autres programmes ou même, dans certains cas, que les revenus possibles du travail.

Parmi les efforts dans le domaine de la réhabilitation, nous entendons donner priorité aux services de main-d'œuvre et de formation professionnelle destinés aux assistés sociaux. De même, nous voulons continuer à étendre notre programme de création d'emplois pour réduire le coût de l'assistance et nous en venons même à envisager la possibilité de réserver certains emplois aux assistés. Ces intentions prolongent d'ailleurs parfaitement notre désir de voir les services de santé accordés, avec une certaine priorité, aux assistés sociaux afin de faciliter leur réintégration dans le marché du travail. Enfin, la composition des comités de reclassement des as-



J'insiste sur le fait que cette collaboration doit d'abord se réaligner au plan de la conception des programmes et ensuite dans leur administration, s'il y a lieu. En effet, ce qui est important dans un pays qui comprend des régions dont les problèmes peuvent être très différents, c'est de s'assurer que les politiques et la législation correspondent à des objectifs communs et non pas qu'il y ait une uniformité mécanique des lois, politiques et programmes d'un océan à l'autre. Je trouve utile de vous faire part du fait que mon collègue, l'Honorable Maurice Bellemare, ministre du Travail et de la Main-d'œuvre du Québec a attiré l'attention des délégués de la dernière Conférence fédérale-provinciale des ministres du Travail sur «le danger de vouloir une trop grande uniformité en une matière aussi près des facteurs sociologiques que le monde du travail où

Les obstacles à l'exercice du rôle résiduaire de l'aide sociale ne sont pas insurmontables. Notre expérience du programme de l'assistance sociale, de même que les travaux de recherche que poursuivent nos services dans ce domaine, nous laissent croire qu'une détermination suffisante des gouvernements dans la révision de leurs politiques pourrait fort bien contribuer à les surmonter. Pour ce qui est du Québec, les succès escomptés dans la régionalisation et la décentralisation administratives, l'extension des services de réhabilitation et les progrès de la coordination interministérielle portent à l'optimisme. Toutefois, pour que ces efforts portent tous leurs fruits, il est nécessaire qu'ils soient complétés au niveau de la coopération intergouvernementale par l'amélioration des mécanismes de coordination et par le réaménagement nécessaire des fonctions et des responsabilités des divers gouvernements. Comme nous l'avons illustré plus haut, c'est essentiellement par l'interdépendance des politiques et par la coordination de leur planification que nous pouvons espérer atteindre en matière sociale l'efficacité que la population attend de nous.

action, des conditions économiques. En effet, un obstacle important au maintien de la fonction résiduaire de l'aide sociale tient à la situation économique elle-même. Par exemple, le chômage et les transformations du marché du travail en tant que causes de faibles revenus et d'insécurité économique aggravent les situations de pauvreté et d'endettement des consommateurs. De plus, des conditions économiques défavorables s'accompagnent d'un alourdissement du fardeau fiscal dans les parties les plus pauvres du pays, augmentant encore les difficultés de ces régions à créer les conditions favorables aux investissements nécessaires à la croissance.

Si l'interdépendance des politiques sociales soulève de sérieux problèmes, il ne faut pas oublier que tout régime d'aide et de sécurité sociales est largement dépendant, quant à l'efficacité de son

En somme, pour nous au Québec, l'efficacité d'une action de réhabilitation et de prévention dans le domaine de l'assistance sociale repose sur la cohérence des politiques d'aide et de sécurité sociales, sur une décentralisation administrative des programmes sociaux et sur la collaboration systématique des services d'aide sociale, de main-d'œuvre, de santé et de traitement psychosocial.

Dans le cadre des mesures préventives à l'assistance, dès 1965, le gouvernement du Québec décidait de systématiser les programmes visant à reclasser le plus rapidement possible les salariés affectés (ou susceptibles de l'être) par des mises à pied massives au niveau de l'entreprise. Sans ce programme de reclassement, ceux-ci risquaient de venir s'ajouter à la clientèle de l'assistance sociale.

En ce qui concerne le retour au travail des assistés sociaux et les relations entre les services d'assistance sociale et de main-d'œuvre, la situation est telle que la population fait les frais du chevauchement et du manque de coordination des politiques et des structures administratives existantes. Le présent réseau des Centres de main-d'œuvre, tant fédéraux que provinciaux, entraîne des duplications coûteuses. La nécessité d'une action conjointe des services de main-d'œuvre et d'aide sociale est réalisée de plus en plus par les services gouvernementaux du Québec. En effet, au plan local et régional, les bureaux du ministère de la Famille et du Bien-Être social peuvent compter sur la collaboration des Centres de main-d'œuvre du Québec dans leurs efforts de réhabilitation et de prévention.

D'autre part, aux plans de la réhabilitation et de la prévention, il n'y a pas que les programmes de prestations monétaires; en effet, un grand nombre de services doivent encore être fournis à la population. Ceux-ci constituent des compléments essentiels à l'assistance proprement financière dans le cas des aveugles, des handicapés, des inaptes et même des aptes au travail. De plus, — et c'est ici qu'apparaît le plus nettement l'interdépendance des réseaux de services et des programmes de prestations, — la quantité et la qualité des efforts aux fins du retour au travail des assistés détermineront dans une large mesure les déboursés futurs en matière d'assistance.

Les orientations de politiques sociales du Québec, que je viens de rappeler et qui sont maintenant consignées dans une loi (celle des allocations familiales du Québec) et un projet de loi (celui de l'aide sociale), correspondent aux objectifs exposés par le président Nixon devant la nation américaine et le Congrès : assurer le maintien d'un revenu minimum d'une façon qui encourage les citoyens à travailler pour subvenir à leurs besoins. Les différences entre les politiques du Québec, exprimées au titre des allocations familiales et de l'aide sociale, et les objectifs américains se situent au plan des moyens. Je ne veux pas dire, toutefois, que la problématique américaine est identique à celle du Québec. Au contraire, ai-je besoin de le rappeler, le contexte culturel, économique et social est particulièrement au Québec.

Sur un autre plan, le chevauchement partiel de la clientèle de l'assistance et de l'assurance chômage entraîne des difficultés pour nos services et, surtout pour les chômeurs. Par exemple, vu l'existence de principes directeurs différents et un manque de liaisons organiques entre les deux administrations, il est impossible de récupérer directement, de gouvernement à gouvernement, les sommes avancées par l'assistance sociale à ceux qui reçoivent des prestations d'assurance chômage. Un contrôle unique, sous l'égide des gouvernements provinciaux, l'administration des programmes d'assurance et d'assistance chômage, éviterait pareilles difficultés.

Toutefois, c'est en ce qui concerne la planification et la prévision des besoins en matière de réhabilitation et de prévention que l'absence d'intégration entre ces deux programmes se fait le plus sentir. En effet, dans la plupart des cas, c'est seulement après l'épuisement de ses prestations d'assurance qu'une personne tombe dans le cadre de l'assistance chômage. Ainsi, ce n'est souvent qu'après plusieurs mois d'inactivité que nous pouvons commencer à mettre en oeuvre des mesures de réhabilitation et de retour au marché du travail.

Dans ce processus, vu la multiplicité des juridictions, personne ne peut prévoir les besoins de façon suffisamment précise. De ce fait, le déclenchement des mesures de réhabilitation ne peut se faire qu'après de longs délais qui, à eux seuls, rendent encore plus difficile la solution des problèmes auxquels ces chômeurs doivent faire face.



conséquences sont supportées par plusieurs catégories de la population dont surtout les assistés sociaux. Ces lacunes dans la coordination se retrouvent aussi bien au niveau des programmes de prestations monétaires qu'au niveau des services.

Par exemple, les allocations familiales ne peuvent pas être arbitrairement dissociées des autres mesures d'assistance et de sécurité sociales si l'on désire s'approcher le plus possible d'une véritable politique de maintien du revenu des familles. Au Québec, les charges familiales constituent une des causes importantes de la pauvreté. Ainsi, la structure actuelle du programme fédéral d'allocations familiales, qui n'est pas axée sur les besoins des familles nombreuses, couvre insuffisamment les charges familiales de ces dernières. Celles-ci se tournent alors vers l'assistance sociale. C'est pour cette raison que le programme québécois d'allocations familiales, — conçu d'ailleurs comme un programme complémentaire au programme fédéral, — a mis l'accent sur les besoins des familles nombreuses de revenu modeste.

Nous avons, en outre, pris la position que les sommes dépendantes au Québec au titre des allocations familiales fédérales devraient être transférées d'un niveau de gouvernement à l'autre et donner lieu à une restructuration, conformément aux besoins de la population du Québec.

Plus généralement, nous tenons à mentionner que le Québec, dans la mesure de ses moyens, a déjà fait beaucoup pour intégrer les politiques de sécurité sociale en un tout cohérent. En plus d'une récente législation en matière d'allocations familiales, les dispositions légales multiples, dont procèdent nos programmes d'assistance publique, seront remplacées, — je l'espère, — par le projet de loi-cadre d'aide sociale présentement soumis à l'Assemblée nationale du Québec.

Dans ce projet, le besoin est le critère d'admissibilité au programme d'assistance. Ainsi, ce programme est non seulement conçu pour les personnes qui sont privées de tout moyen de subsistance mais il est aussi conçu pour les personnes qui reçoivent des revenus du travail et qui doivent absolument être aidées aux fins de pré-vention et de réhabilitation. Toutefois, le projet de loi comporte en même temps des clauses qui sont de nature à inciter un requérant ou un récipiendaire à prendre un emploi ou à suivre un cours de formation.

vent pas, selon nous, accaparer des ressources qui pourraient être affectées à d'autres dimensions du développement social et économique du Québec.

Nous devons faire face à de nombreuses difficultés dans la poursuite de nos objectifs de politiques sociales. Quelques-unes d'entre elles proviennent de l'accroissement même de la population assistée; d'autres, de la difficulté de coordonner des politiques et des programmes conçus et exécutés différemment par plusieurs ordres de gouvernements. Souignons, une fois de plus, que, dans les circonstances présentes, l'utilisation rationnelle des ressources dont nous pouvons disposer constitue un impératif auquel nous ne pouvons échapper. Je ferai maintenant, si vous le permettez, un bref tour d'horizon des problèmes que nous rencontrons dans notre lutte contre la pauvreté, en insistant tout particulièrement sur l'importance de prendre en considération l'interdépendance que nous avons décélée entre les diverses politiques d'aide et de sécurité sociales.

Mentionnons tout d'abord que la fonction traditionnelle de l'assistance sociale tend à devenir relativement moins importante; cette fonction consistait à assurer des revenus à une population dont la caractéristique essentielle était de demeurer de façon permanente en dehors du marché du travail. Cette évolution est probablement la conséquence d'un certain nombre de facteurs dont l'extension d'autres programmes de sécurité sociale, par exemple, l'introduction du supplément pour les personnes âgées et du Régime de rentes pour les retraités et pour les survivants.

Si le caractère résiduaire de l'aide sociale se réalise de plus en plus dans le cas de personnes hors du marché du travail de façon permanente, c'est l'inverse qui se produit dans les autres cas. En effet, les nouveaux assistés se recrutent particulièrement auprès de personnes qui sont rejetées hors de la population active et qui pourraient réintégrer le marché du travail si le niveau d'emploi était plus élevé et les conditions d'utilisation de la main-d'œuvre meilleures. De plus, il semble que les changements sociaux qui se sont produits, au cours de la dernière décennie, ont entraîné une modification importante dans l'attitude de la population vis-à-vis la dépendance sociale. En deux mots, on peut penser qu'aujourd'hui, plusieurs personnes considèrent comme «normal» le fait de vivre, pour de longues périodes, aux dépens de la collectivité. Dans l'ensemble des programmes d'assistance et de sécurité sociales au Canada, subsistent présentement de sérieuses incohérences, dont les

Améliorer l'organisation sociale de façon à ce que les diverses catégories de la population puissent trouver la satisfaction de leurs besoins élémentaires dans le fonctionnement même de la société. Le développement de l'ensemble des programmes de sécurité sociale en réalisant la prévention et la réhabilitation devrait permettre d'atteindre cet objectif sans que notre politique d'aide sociale abandonne son caractère essentiellement résiduaire. En effet, bien que nécessaires, nos déboursés au titre de l'assistance publique ne doi-

L'objectif général poursuivi par le gouvernement du Québec au cours des dernières années a consisté dans un effort considérable pour améliorer les conditions sociales du milieu. Cet objectif peut se définir ainsi:

### **Les orientations gouvernementales en matière de politiques sociales**

À la lumière de nos travaux et de l'expérience acquise à l'occasion de nombreuses décisions que le gouvernement du Québec a prises sur le plan social, tout particulièrement dans le domaine de l'aide sociale, nous avons pu préciser nos orientations. Aujourd'hui, nous voulons prendre une position encore plus nette que dans le passé sur les politiques de bien-être dans le contexte plus large des politiques de main-d'œuvre et des politiques sociales et économiques. Ce document a pour objet d'exposer nos vues sur le sujet.

De plus, les politiques anti-inflationnistes adoptées par le gouvernement d'Ottawa, dont les objectifs s'imposent pour assurer la stabilisation de l'économie dans certaines parties du pays, entraînent presque certainement un nouvel accroissement du chômage au Québec.

Toutefois, c'est probablement le chômage, d'ordre conjoncturel et structurel, résultant de l'absence d'emploi et/ou de la formation inadéquate d'un nombre croissant de travailleurs, qui fait s'accroître de plus en plus le nombre de personnes assistées. Même si la création d'emplois s'avère supérieure cette année à celle de l'an dernier, le volume du chômage demeure inquiétant.

vent encore réduits par une hausse constante des prix et enfin l'ampleur de la dépendance sociale.



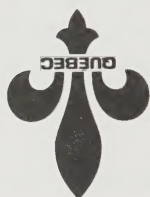
C'est la troisième conférence des ministres canadiens du bien-être social à laquelle je participe. Entre la première de ces rencontres et la deuxième, un an s'était écoulé. Aujourd'hui, c'est après moins de neuf mois que le besoin de reprendre la discussion s'est fait sentir. Cette accélération de nos rencontres est en accord avec la rapidité avec laquelle évoluent les problèmes sociaux auxquels nos gouvernements doivent faire face.

Au cours des deux dernières conférences, j'ai exposé les principales dimensions des problèmes du bien-être au Québec. J'ai aussi décrit les efforts faits par le gouvernement du Québec pour orienter sa politique en fonction de ces problèmes que nous avions essayé de situer dans le contexte plus large des politiques sociales appliquées dans l'ensemble du pays. Dès la conférence de 1968, le gouvernement du Québec a attiré l'attention sur la nécessité d'établir des mécanismes appropriés de relations entre les gouvernements du Canada, dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, se référant à une conférence des ministres du bien-être. Ces mécanismes se sont développés de façon intéressante et j'espère que ces efforts de coopération intergouvernementale auront des résultats positifs à mesure que s'effectuera un accroissement des échanges entre nos gouvernements, dans le respect des diverses juridictions.

Les difficultés que confronte le Québec à l'automne de 1969 n'ont pas changé de nature, pas plus d'ailleurs que l'essentiel des moyens que mon gouvernement entend mettre en oeuvre pour les surmonter. Ce qui a changé, c'est le caractère de gravité et d'urgence de ces difficultés et des solutions à y apporter. J'ai déjà mentionné les problèmes de bien-être auxquels nous faisons face et qui s'inscrivent dans le contexte plus large des problèmes socio-économiques du Québec et de certaines autres parties du Canada. Ces problèmes sont le sous-emploi, les difficultés d'adaptation de la main-d'oeuvre au marché du travail moderne, la faiblesse des revenus que touchent certaines catégories de la population, revenus qui se trou-



**MÉMOIRE**  
**DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**  
**PRÉSENTÉ PAR L'HONORABLE**  
**JEAN-PAUL CLOUTIER**  
**MINISTRE DE LA FAMILLE**  
**ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL**  
**ET MINISTRE DE LA SANTÉ**



**CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE**  
**DES MINISTRES DU BIEN-ÊTRE SOCIAL**  
**VICTORIA, 2 ET 3 OCTOBRE 1969**







# MÉMOIRE

DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC  
PRÉSENTÉ PAR L'HONORABLE

JEAN-PAUL CLOUTIER

MINISTRE DE LA FAMILLE

ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

ET MINISTRE DE LA SANTÉ



CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE  
DES MINISTRES DU BIEN-ÊTRE SOCIAL  
VICTORIA, 2 ET 3 OCTOBRE 1969